

Estratto del Quadro Strategico Nazionale per la politica  
aggiuntiva 2007-2013, approvato dal Cipe (dicembre 2006)



*Ministero dello Sviluppo Economico*  
*Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione*



# **QUADRO STRATEGICO NAZIONALE**

## **per la politica regionale di sviluppo 2007-2013**

*Dicembre 2006*

### III.3 SERVIZI ESSENZIALI E OBIETTIVI MISURABILI

#### *Premessa*

La valutazione dell'esperienza 2000-2006 mostra una persistente difficoltà a offrire servizi collettivi in ambiti essenziali per la qualità della vita dei cittadini e per la convenienza a investire delle imprese. Si tratta di ambiti prioritari per la strategia delle politiche regionali di sviluppo il cui fine ultimo è contribuire a migliorare la disponibilità di beni e servizi la cui attuale assenza o debolezza comporta condizioni di disagio generalizzato, percezione di arretratezza e non competitività di un'area. Pertanto, poiché la strategia di sviluppo per il 2007-2013 continua ad attribuire un ruolo centrale alla produzione e promozione di servizi collettivi, è indispensabile affrontare e rimuovere questo limite richiamando più esplicitamente gli obiettivi finali delle politiche di sviluppo, attraverso indicatori appropriati, ed evitare che tali obiettivi vengano "dimenticati" nel corso dell'attuazione.

Le analisi dell'esperienza condotta suggeriscono che al mancato raggiungimento di obiettivi minimi di servizio concorrono la lentezza dei percorsi di miglioramento, pure intrapresi, e in alcuni casi l'insufficiente sostegno e governo di un vero processo di apertura alla concorrenza, che riduca effettivamente le posizioni di monopolio e permetta la riorganizzazione industriale di settori rilevanti per l'offerta dei servizi essenziali, quali ad esempio acqua, rifiuti e trasporti pubblici locali. Tuttavia, sembra anche avere pesato una insufficiente "mobilitazione" culturale e politica nel conseguimento di tali obiettivi, che consentisse di vincere le forti resistenze al cambiamento provenienti da interessi favoriti dalla persistenza delle condizioni esistenti.

La dimensione dell'inefficienza nella produzione e qualità di servizi collettivi è assai più grave nel Mezzogiorno; ciò vale soprattutto per quei servizi collettivi che sono a valle di investimenti in infrastrutture (si pensi alla regolarità della distribuzione dell'acqua e dell'energia, alla salubrità dell'ambiente attraverso una corretta gestione dei rifiuti urbani e speciali o della disponibilità dei servizi di fognatura e depurazione delle acque, alla capillarità dei trasporti e in generale al livello di accessibilità per persone e merci di un'area). Vale anche per i servizi socio-assistenziali o di istruzione e formazione, che non sono direttamente riconducibili a interventi infrastrutturali in senso stretto, ma che tuttavia contribuiscono fortemente a connotare un'area come più o meno sviluppata. Pertanto, gli strumenti per affrontare e rimuovere la carenza di alcune condizioni minime di servizio proposti in questo paragrafo sono definiti e indirizzati all'area Mezzogiorno.

Queste considerazioni suggeriscono di fissare, per il ciclo di programmazione 2007-2013, *target* vincolanti di servizio per un numero limitato di servizi.

Fissare per alcuni obiettivi di servizio *target* vincolanti ha lo scopo di dare centralità a tali obiettivi e costituisce uno strumento appropriato per mobilitare un numero maggiore di attori, in considerazione del fatto che il miglioramento dei servizi collettivi dipende fortemente anche dalle

scelte della politica ordinaria e da un definito quadro di compatibilità tra azione della politica ordinaria e politica regionale aggiuntiva. La fissazione di obiettivi di servizio misurabili può costituire un valido strumento per creare le condizioni affinché gli interventi della politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale, siano effettivamente aggiuntivi rispetto a quelli della politica ordinaria.

Esperienze pregresse mostrano che il sistema istituzionale e politico italiano, e segnatamente del Mezzogiorno, è estremamente reattivo a meccanismi di incentivazione collegati al raggiungimento di *target*, e che questi possono concorrere a convogliare un forte interesse amministrativo ed anche culturale e politico per il conseguimento degli obiettivi delle politiche regionali di sviluppo che è mancato nel passato.

Gli obiettivi di servizio a cui applicare un *target* vincolante sono in numero limitato sia per concentrare l'attenzione delle decisioni e la scelta degli interventi verso tali obiettivi sia perché non si vogliono sovraccaricare i programmi di ambizione eccessiva; ma tuttavia sono utili – anche per il loro carattere di novità nella programmazione delle risorse per le politiche di sviluppo regionali – a stabilire una pratica estendibile ai casi in cui non vi siano *target* vincolanti (cfr. Allegato al Quadro “Indicatori e obiettivi di *policy* per la macroarea Mezzogiorno”).

Gli obiettivi della politica regionale unitaria per i quali si applicano indicatori e *target* vincolanti si distinguono da altri obiettivi, che pure fanno parte della strategia di sviluppo e che in alcuni casi sono stati oggetto di meccanismi di incentivazione nella precedente programmazione comunitaria, per il fatto di essere esplicitamente espressi in termini di servizio reso; pertanto il focus della misurazione non può limitarsi a obiettivi intermedi dell'azione di politica economica, quali ad esempio il rafforzamento dell'efficienza della capacità amministrativa, ma deve concentrarsi sugli obiettivi finali delle politiche. Ciò può richiedere, invece, interventi di *capacity building* di accompagnamento rivolti a creare le condizioni amministrative per il conseguimento degli obiettivi di servizio definiti in questo paragrafo (cfr. par. V.2.7).

#### ***Requisiti degli obiettivi di servizio***

La scelta dei servizi da prendere a riferimento per la fissazione di *target* vincolanti muove, in primo luogo, da due caratteristiche che qualificano gli obiettivi delle politiche di coesione in termini di servizi a cui applicare *target*. Intanto gli indicatori scelti risultano molto rilevanti per l'obiettivo strategico e rappresentano un miglioramento percepibile delle condizioni di vita dei cittadini o delle condizioni di contesto per l'attività economica. È altresì importante che il grado di comprensione e condivisione della rilevanza dell'obiettivo da parte dei cittadini sia alto, poiché solo in quel caso, e quando siano assicurate modalità di rendicontazione sociale degli obiettivi individuati, essi potranno esercitare quelle di funzioni di cittadinanza attiva che a loro volta contribuiscono al perseguimento dell'obiettivo.

Inoltre, non per tutti gli obiettivi di servizio rilevanti per il successo delle politiche di sviluppo possono essere applicati *target* vincolanti; non solo per la necessità di concentrazione delle priorità già menzionata, ma anche perché meccanismi di incentivazione risultano utili e opportuni nell'accelerare il concorso di mobilitazione e partecipazione solo se sussistono i requisiti di *misurabilità* e *responsabilità*.

Il requisito di *misurabilità* attiene alla necessità che gli indicatori quantitativi e i valori-obiettivo (*target*) misurino rispettivamente la qualità e il miglioramento del servizio reso. Gli indicatori selezionati sono correntemente e regolarmente rilevati e resi pubblici da fonti statistiche ufficiali. In due casi, come chiarito più avanti, la periodicità e il dettaglio territoriale con cui è resa pubblica l'informazione statistica non rispondono pienamente ai requisiti appena enunciati, pertanto si rende necessario stabilire, ex ante e in piena condivisione tra le parti interessate, le modalità di produzione e diffusione dell'informazione aggiuntiva.

Il requisito di *responsabilità* attiene alla descrizione dell'assetto istituzionale rilevante per il raggiungimento dell'obiettivo e all'identificazione precisa delle responsabilità in capo ai diversi attori, che sono condizioni necessarie per selezionare un corretto indicatore e un adeguato meccanismo di incentivazione che garantisca la partecipazione dei diversi livelli di governo al miglioramento dei valori degli indicatori proposti.

Per alcuni indicatori è rilevante il ruolo degli Enti Locali (Comuni, Province, Autorità di Ambito Ottimali) nell'erogazione e qualità dei servizi resi e pertanto il loro diretto coinvolgimento, eventualmente anche tramite meccanismi di incentivazione in capo alle amministrazioni regionali, risulta condizione necessaria per il conseguimento dei *target*. Più in generale, il conseguimento degli obiettivi strategici per i quali sono identificati indicatori di servizio è condizionato dal quadro di compatibilità della politica di settore e regionale e dagli impegni delle Amministrazioni centrali, nel tutelare l'equità di trattamento, promuovere il quadro legislativo e istituzionale adeguato a sostenere il perseguimento degli obiettivi e nel garantire risorse adeguate.

Per il raggiungimento di tutti gli obiettivi, quindi, è necessario il concorso e la responsabilizzazione congiunta di diversi livelli di governo; pertanto si reputa opportuno "contrattualizzare" le azioni dei soggetti istituzionali coinvolti.

Anche alla luce della rafforzata integrazione della programmazione comunitaria e nazionale della politica regionale, si reputa che l'Intesa Istituzionale di Programma possa essere il luogo dove definire il contratto tra la Regione e le Amministrazioni centrali o gli Enti Locali pertinenti per il raggiungimento dell'obiettivo di servizio. È altresì evidente che in questa opzione l'Accordo di Programma Quadro dovrà contenere le modalità operative con cui le amministrazioni concorrono per la realizzazione di tali obiettivi.

### ***Obiettivi e indicatori***

Gli obiettivi strategici per i quali sono identificati indicatori misurabili di servizi resi ai cittadini sono quattro:

- elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione;
- aumentare i servizi di cura alla persona, alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro;
- tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al servizio idrico integrato;
- tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani.

Si tratta di obiettivi relativi alle Priorità 1, 7, 4 e 3. Per i quattro obiettivi individuati sono suggeriti dieci indicatori di seguito presentati. Per alcuni servizi, quindi, è proposto più di un indicatore, perché appare opportuno misurare aspetti diversi dell'obiettivo finale<sup>130</sup>.

L'innalzamento delle competenze e della capacità di apprendimento della popolazione è elemento fondamentale nel concorrere ad accrescere la competitività di un'area e raggiungere adeguati livelli di benessere e coesione sociale. I due indicatori su cui definire *target* vincolanti sono:

1. diminuzione degli abbandoni scolastici precoci e conseguente aumento del tasso di scolarizzazione per la scuola secondaria superiore, misurato con l'indicatore relativo alla percentuale di giovani (età 18-24 anni), con titolo di studio inferiore al diploma di scuola secondaria superiore e che non partecipa ad altre attività formative;

---

<sup>130</sup> In taluni casi, infatti, non è possibile selezionare un unico indicatore rappresentativo, significativo e non ambiguo dell'obiettivo strategico, oppure si è reputato non opportuno farlo perché la sequenza che va dagli interventi di *policy* al suo miglioramento è lunga e/o non ben identificabile.

2. livello delle competenze degli studenti, misurato con la percentuale di studenti 15-enni con un livello basso di competenza nell'area della lettura, della matematica, delle scienze e della risoluzione di problemi.

Il primo indicatore è molto rilevante e condizione necessaria per l'obiettivo finale di migliorare la qualità del servizio di istruzione e la strategia del settore. Esso sottolinea, inoltre, la necessità di rafforzare, per l'inclusione sociale e la partecipazione alla cittadinanza attiva, le competenze di base anche attraverso il contrasto alla dispersione scolastica. Il secondo indicatore esprime in maniera fortemente visibile la qualità del servizio istruzione, misurando direttamente l'obiettivo finale di *policy*. Considerata la molteplicità delle variabili che interagiscono per il miglioramento di questo indicatore, e quindi la difficoltà a individuare correttamente la catena di responsabilità per il raggiungimento di un valore obiettivo, è opportuno specificare, nell'accordo tra il Ministero della Pubblica Istruzione e le Regioni, le azioni utili per il raggiungimento dell'obiettivo di competenza dei diversi livelli istituzionali coinvolti<sup>131</sup>; sulla base di tali azioni potranno essere stabiliti specifici obiettivi di risultato per ciascuno di essi, coerenti con le strategie del settore.

Per quanto riguarda l'obiettivo di incrementare i servizi di cura alla persona, si è scelto un *target* che comprende aspetti relativi alla conciliazione tra vita lavorativa e familiare che, alleggerendo i carichi familiari prevalentemente ancora di responsabilità delle donne, contribuiscono a elevare il tasso di occupazione femminile. Gli indicatori scelti, oltre a essere correlati in modo chiaro con l'obiettivo strategico della strategia di sviluppo mirante all'incremento del tasso di occupazione femminile, risultano rilevanti per creare condizioni favorevoli allo sviluppo, fare fronte a disparità territoriali non giustificate e incrementare le opportunità delle persone.

Gli indicatori su cui definire *target* vincolanti sono:

1. diffusione del servizio di asilo nido, misurato con la percentuale di Comuni che hanno attivato il servizio di asilo nido (sul totale dei comuni della Regione);
2. presa in carico degli utenti, misurato con la percentuale di bambini fino al compimento dei tre anni che hanno usufruito del servizio di asilo nido (sul totale della popolazione tra zero e fino al compimento dei 3 anni);
3. numero di anziani assistiti in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (superiore a 64 anni);
4. incidenza percentuale della spesa per l'assistenza domiciliare integrata sul totale della spesa sanitaria regionale per l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza.

Per gli asili nido gli indicatori si limitano a cogliere gli aspetti di accessibilità e disponibilità del servizio che risultano comunque ancora critici nell'area Mezzogiorno<sup>132</sup>. La mancanza di informazioni omogenee sul territorio ha impedito invece la scelta anche di misure che qualificano l'offerta del servizio. Per quanto riguarda gli indicatori relativi alla cura delle persone anziane, il primo indicatore, relativo alla diffusione del servizio, coglie in parte anche aspetti di accessibilità e qualità, essendo quella proposta una modalità avanzata ed efficiente dell'erogazione dei servizi di cura all'anziano, rispetto alle modalità tradizionali di ricoveri o assistenza in ambulatori. L'indicatore è comunque affiancato da una misura che approssima la qualità del servizio, pari all'incidenza della spesa per l'assistenza domiciliare integrata; tale scelta è ad oggi obbligata per l'attuale mancanza di altre misure di qualità del servizio<sup>133</sup>.

---

<sup>131</sup> Alcune azioni sono state già definite dal Ministero della Pubblica Istruzione e dalle Regioni (cfr. Allegato, Sintesi delle riflessioni su obiettivi di servizio: istruttorie per tema di possibili indicatori, aprile 2006).

<sup>132</sup> Nella definizione del *target* del primo indicatore relativo agli asili nido andranno tenute in considerazione le differenze regionali in termini di dimensione e dispersione territoriale dei Comuni.

<sup>133</sup> Nella recente revisione del sistema di monitoraggio dei Livelli Essenziali di Assistenza, la Conferenza Stato-Regioni ha scelto di non monitorare più le ore erogate per l'assistenza domiciliare integrata e di sostituirle con gli accessi per figura professionale; tuttavia quest'ultimo indicatore sarà disponibile solo a partire dal 2008. Proseguono comunque approfondimenti per verificare la disponibilità di misure più adeguate.

La corretta gestione dei rifiuti urbani e il rafforzamento e miglioramento dell'offerta del servizio idrico integrato sono aspetti cruciali della strategia di sviluppo delle politiche di coesione per il miglioramento della qualità dell'ambiente e il corretto uso delle risorse naturali.

Per quanto riguarda la gestione dei rifiuti urbani come servizio ai cittadini si sono scelti tre indicatori:

1. quantità di rifiuto urbano pro capite smaltito in discarica;
2. livello regionale della raccolta differenziata di rifiuti urbani, misurata in percentuale del totale dei rifiuti urbani prodotti;
3. quantità di frazione umida, proveniente dalla raccolta differenziata, trattata in impianti di compostaggio (in rapporto alla frazione di umido nel rifiuto urbano totale) per la produzione di compost ex D.lgs. 217/2006.

Gli indicatori individuati colgono momenti distinti e necessari per il conseguimento degli obiettivi di rafforzare il riutilizzo, il riciclo e l'uso di materiali alternativi innocui per l'ambiente.

Il primo indicatore misura direttamente il progresso verso l'obiettivo finale di ridurre il conferimento del rifiuto in discarica, senza intervenire sulle scelte impiantistiche e gestionali previste dalla pianificazione regionale di settore e coglie, al contempo, gli effetti di prevenzione e riduzione della quantità prodotta di rifiuti. Il secondo indicatore sebbene sia molto rilevante per gli obiettivi strategici, colga un profilo percepibile delle condizioni di contesto e il suo livello di condivisione da parte dei cittadini sia alto, tuttavia è una misura di uno degli strumenti del sistema di gestione integrata dei rifiuti urbani e pertanto deve essere accompagnato da altri che meglio colgano le scelte del territorio nel conseguire gli obiettivi di riciclaggio e recupero. A questo scopo è stato selezionato l'indicatore relativo alla quantità di rifiuto avviato in impianti di compostaggio che ha il pregio di misurare la capacità di recupero e riutilizzo del rifiuto raccolto in modo differenziato e essere al contempo una delle modalità di recupero nel ciclo integrato dei rifiuti urbani prevista nel Mezzogiorno.

Infine, per il servizio idrico integrato reso ai cittadini e alle imprese, si è scelto un solo indicatore:

1. copertura (percentuale) del servizio idrico integrato in funzione degli abitanti serviti, calcolata come media pesata dell'approvvigionamento idrico, della fognatura e della depurazione<sup>134</sup>.

La ricognizione di altri indicatori di servizio che potrebbero affiancare quello proposto per meglio cogliere il grado di soddisfazione dell'utenza finale non ha dato ad oggi esiti positivi, in quanto l'informazione non è disponibile o non sono soddisfatti i requisiti di misurabilità e omogeneità sul territorio. Tuttavia proseguono approfondimenti con gli Enti predisposti alla produzione dell'informazione.

A eccezione degli indicatori relativi al livello di competenza degli studenti e alla copertura del servizio idrico integrato per i quali sono necessari miglioramenti dell'informazione statistica esistente, per tutti gli indicatori sono disponibili dati di fonte ufficiale con dettaglio regionale e aggiornamento annuale<sup>135</sup>.

L'indagine OCSE-PISA sulle competenze degli studenti, (che rappresenta la fonte informativa per il secondo indicatore dell'obiettivo istruzione), ha cadenza triennale e indaga su quattro aree di competenza con un approfondimento in ogni indagine di una delle quattro aree<sup>136</sup>. Le informazioni,

<sup>134</sup> Per ciascuno dei tre servizi viene calcolato il rapporto tra abitanti serviti e abitanti totali. Per i servizi di fognatura e depurazione nel calcolo dell'indicatore dovrebbe essere inclusa anche una stima degli abitanti fluttuanti e del carico inquinante delle industrie. Tuttavia in assenza di una stima omogenea tra territori si sceglie di calcolare l'indicatore solo sugli abitanti residenti.

<sup>135</sup> Le fonti statistiche sono: Istat "Rilevazione continua delle forze di lavoro" per l'indicatore relativo all'abbandono scolastico; Istat "Indagine censuaria sulla spesa per i servizi sociali dei Comuni" per gli indicatori relativi agli asili nido; Ministero della Salute "Sistema informativo sanitario" per gli indicatori relativi all'assistenza domiciliare integrata; Agenzia per la protezione dell'Ambiente (APAT) per gli indicatori relativi ai rifiuti urbani.

<sup>136</sup> Con la definizione del *target* pertinente per questo indicatore saranno quindi specificate le modalità di raggiungimento nelle quattro aree oggetto

però, sono significative solo a livello di macroarea Mezzogiorno; pertanto, è necessario assicurare, mediante un aumento della dimensione campionaria, informazioni regionali per tutte le regioni del Mezzogiorno a partire dall'indagine che sarà effettuata nel 2009, analogamente a quanto già effettuato da alcune Regioni per le indagini svolte nel 2003 e in svolgimento nel 2006. Per quanto riguarda invece gli indicatori del settore idrico ad oggi non sussistono elementi di garanzia sulla disponibilità futura dell'informazione<sup>137</sup>, pertanto è necessario stabilire le modalità di raccolta, validazione e diffusione dei dati disponibili presso i gestori del servizio, e individuare a chi affidare tali funzioni.

L'informazione disponibile per i dieci indicatori selezionati per gli obiettivi di servizio mostra una situazione fortemente svantaggiata del Mezzogiorno rispetto alla media Italia, a sottolineare la rilevanza di tali obiettivi strategici per le regioni del Mezzogiorno.

In aggiunta ai quattro obiettivi per i quali vengono selezionati indicatori di servizio, si sottolinea la rilevanza strategica per la politica regionale unitaria dell'area Mezzogiorno della tutela della legalità e sicurezza dell'area, della competitività di sistema e della tutela della salubrità dell'ambiente. Per questi temi strategici le regioni del Mezzogiorno hanno scelto indicatori e definito traguardi attesi per la fine del ciclo di programmazione per l'intera area. A questi obiettivi non è collegato un meccanismo di incentivazione come nel caso degli obiettivi di servizio (cfr. allegato "Indicatori del QSN e *target* per l'area Mezzogiorno").

#### ***Elementi per la definizione dei target e del meccanismo di incentivazione associato al loro raggiungimento***

Le otto regioni del Mezzogiorno, dove la difficoltà a offrire servizi ai cittadini negli ambiti selezionati assume caratteri più gravi, partecipano al meccanismo di incentivazione.

Il meccanismo prevede l'accantonamento di una percentuale delle risorse finanziarie destinate alla politica regionale unitaria per il settennio 2007-2013. Le risorse dedicate al meccanismo incentivante per gli obiettivi di servizio sono a valere sulle risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate per il settennio 2007-2013. Orientativamente l'ammontare di risorse dedicate al meccanismo di incentivazione per gli obiettivi di servizio sarà pari a circa 2,5-3 miliardi di euro.

Tali risorse saranno assegnate alle Amministrazioni solo al raggiungimento degli obiettivi di servizio in proporzione alla dotazione totale assegnata a ciascuna Amministrazione. Al mancato raggiungimento di uno o più *target* di servizio corrisponde la non attribuzione della corrispondente quota di risorse; ciò è necessario per chiarire che a essere centrale e meritevole di attenzione è la necessità di pervenire a un servizio migliore, mentre si lasciano contemporaneamente libere le amministrazioni di scegliere le azioni più appropriate a seconda degli specifici contesti. In altre parole, l'apprezzamento del raggiungimento dell'obiettivo viene effettuato direttamente sull'indicatore scelto quale misura del servizio e non sulle azioni scelte dalle Amministrazioni per concorrere al raggiungimento di tale obiettivo.

Ciascuna Amministrazione potrà aggiudicarsi una parte della quota globale potenzialmente di propria pertinenza da determinarsi in proporzione al numero di indicatori soddisfatti. Ne consegue che ciascun indicatore ha un peso (ancora da determinarsi), a cui corrisponde la percentuale di risorse finanziarie. Le eventuali risorse non assegnate per il mancato raggiungimento dei *target* costituiscono disponibilità finanziarie che potranno essere in parte assegnate alle Amministrazioni che hanno raggiunto più obiettivi di servizio; di conseguenza una Amministrazione può ottenere risorse finanziarie più elevate della propria quota accantonata a inizio periodo.

---

dell'indagine.

<sup>137</sup> Le informazioni regionali più recenti provengono dall'aggiornamento dell'indagine censuaria del 1999 sul Sistema delle Acque effettuata dall'Istat nel 2006 e dall'indagine effettuata presso le Autorità d'Ambito nello stesso anno dal Comitato di Vigilanza delle Risorse Idriche. Tuttavia per entrambe le fonti non sembra essere assicurata in questo momento la replicabilità dell'indagine.

Il meccanismo prevede la verifica del raggiungimento degli obiettivi di servizio nel 2013, trattandosi di risultati finali a cui concorre la politica regionale unitaria del prossimo settennio; tuttavia per rafforzare la visibilità del sistema di incentivazione e accrescere la mobilitazione sul territorio al conseguimento degli obiettivi, la verifica finale è preceduta da una verifica intermedia fissata alla fine del 2009. L'apprezzamento del raggiungimento degli obiettivi a entrambe le scadenze viene effettuato sulla base del set di indicatori selezionati (o di un sottoinsieme di questo); pertanto ciò che differenzia le due verifiche è il livello da raggiungere (o in altre parole il valore obiettivo o *target*), ma non l'indicatore. Entrambe le verifiche attivano il premio finanziario: il raggiungimento della prima soglia per un certo indicatore al 2009 darà luogo a una quota (da definire) del premio associato a quell'indicatore e il raggiungimento della seconda soglia al 2013 alla restante quota del premio. Le sanzioni in caso di mancato raggiungimento dei *target* definiti per il 2009 sono temporanee nel senso che qualora l'Amministrazione raggiunga comunque la soglia prevista per il 2013 avrà diritto al totale delle risorse previste per l'indicatore. Di conseguenza solo con la verifica dei *target* raggiunti al 2013 potranno essere assegnate le eventuali eccedenze non attribuite.

I valori obiettivo (*target*) da raggiungere per ciascun indicatore alle scadenze del meccanismo incentivante saranno stabiliti successivamente in collaborazione con le Regioni e le Amministrazioni competenti per materia, e comunque prima dell'avvio del meccanismo di incentivazione, e specificati in un documento tecnico che sarà approvato dal Comitato Nazionale del QSN. Tale documento conterrà i requisiti rilevanti per l'attuazione degli indicatori selezionati insieme a più specifiche indicazioni circa i meccanismi che governano il sistema di incentivazione degli obiettivi di servizio.

Si richiamano qui unicamente i principali profili da considerare in relazione alla definizione dei *target*. La scelta di un *target* unico alla fine del prossimo periodo di programmazione per tutte le Regioni, si motiva con la necessità di garantire in tutti i territori il raggiungimento di una soglia minima di diffusione dei servizi e quindi di equità di opportunità dei cittadini; tale scelta, inoltre, risulta obbligata nei casi in cui i processi di coordinamento aperto a livello europeo (strategia di Lisbona) o la normativa vigente prevedono un *target* unico per la media Europea o italiana (si tratta dell'obiettivo di elevare le competenze degli studenti e l'obiettivo di tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani). Tuttavia, in considerazione delle diverse posizioni di partenza e per misurare lo "sforzo" di ciascuna Regione relativamente agli indicatori selezionati, alla scadenza intermedia (valore disponibile all'anno 2009), l'incentivo sarà definito unicamente in base a quanto ciascuna Regione ha migliorato la propria situazione di partenza rispetto al valore iniziale, indipendentemente dal valore soglia da raggiungere al 2013 e dalla posizione delle altre Regioni.

Diverse condizioni necessarie al conseguimento dei *target* travalicano le possibilità operative della politica regionale unitaria e il ruolo svolto dalle Regioni. La costruzione di patti espliciti tra le Amministrazioni è necessaria per assicurare la realizzazione delle opportune condizioni normative e la mobilitazione delle responsabilità. Le politiche regionali possono utilizzare la leva delle risorse aggiuntive nel "contratto" con i soggetti a cui sono attribuite le responsabilità del servizio o che sono rilevanti nel migliorare la qualità dello stesso. Ad esempio nei confronti degli Enti locali direttamente coinvolti nell'erogazione dei servizi le Regioni potrebbero attivare meccanismi incentivanti per sostenere la necessaria collaborazione al raggiungimento dei risultati. La verifica intermedia prevista per il 2009 e la conseguente attribuzione di risorse finanziarie costituisce un utile strumento per facilitare la mobilitazione degli Enti erogatori di servizi.

Il conseguimento degli obiettivi strategici per i quali sono identificati indicatori di servizio dipende anche dalle azioni di alcune Amministrazioni centrali di settore - si tratta del Ministero della Salute, del Ministero dell'Ambiente, del Ministero della Solidarietà Sociale e del Ministero per la Famiglia - le quali, seppure hanno responsabilità solo indirette nel raggiungimento dei *target* degli obiettivi di servizio, contribuiscono al miglioramento di questi servizi accompagnando gli

sforzi della politica regionale con la politica ordinaria. È quindi necessario rendere la loro partecipazione cogente, rafforzando il possibile contratto tra Amministrazione centrale e Regione. Pertanto le proposte di accompagnamento di tali Amministrazioni, basate sull'esplicitazione in partenariato con le Regioni, degli atti amministrativi, attuativi o di indirizzo a sostegno del raggiungimento dei *target*, costituiranno elemento di valutazione ai fini della definizione delle azioni di sistema finanziabili nel QSN (cfr. par. VI.2.6). Inoltre questa opzione sarà rafforzata da un coordinamento con i Ministeri interessati affinché nelle azioni di politica ordinaria vengano poste in essere le azioni di accompagnamento necessarie e venga monitorato nel tempo l'impatto di future decisioni rilevanti ai fini dell'attuazione di questo processo e del suo successo.

Nel caso, invece, del Ministero della Pubblica Istruzione è più diretto l'impatto delle azioni di sua responsabilità nel raggiungimento degli indicatori scelti per l'obiettivo di elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione. Pertanto tale Amministrazione, analogamente alle otto Regioni del Mezzogiorno, concorre al meccanismo di incentivazione per il solo obiettivo di interesse con una quota di risorse premiali ad essa dedicate.

Il raggiungimento degli obiettivi di servizio dipende da responsabilità diffuse delle Amministrazioni e dei territori e dal coordinamento tra azione della politica ordinaria e politica regionale unitaria. Si rende, pertanto, necessario un monitoraggio del meccanismo da parte di un gruppo di lavoro le cui attività diano ampia visibilità ai risultati e ai progressi che sono via via conseguiti. Inoltre il gruppo di lavoro avrà il compito, sulla base della valutazione delle azioni intraprese, dei risultati conseguiti alla prima scadenza del 2009 e alla luce della maggiore conoscenza acquisita dei processi che governano il raggiungimento degli obiettivi di servizio, di suggerire eventuali affinamenti del meccanismo di incentivazione per il restante periodo di attuazione.

Si ritiene altresì opportuno sollecitare per tutta la durata del meccanismo di incentivazione interventi per rafforzare le capacità amministrative per il conseguimento degli obiettivi; azioni di comunicazione delle regole del meccanismo e delle strategie intraprese per il perseguimento degli obiettivi; azioni di supporto informativo (quali indagini ad hoc) e di sostegno ai processi conoscitivi (quali ad esempio condivisione delle azioni intraprese tra Regioni, modalità di coinvolgimento degli enti locali ecc.). Contemporaneamente dovrà essere assicurata dagli Enti preposti alla produzione dell'informazione statistica, la condivisione della metodologia di rilevazione e misurazione, la disponibilità dei valori annuali degli indicatori selezionati e la compressione del ritardo nella diffusione dell'informazione almeno nei due anni relativi alle scadenze del meccanismo di incentivazione. Ciò richiederà un coordinamento e supervisione delle attività finalizzate alla misurazione degli obiettivi di servizio che potrà vedere coinvolto l'Istat e la conclusione di accordi formali con i soggetti che elaborano e diffondono tali dati.